Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

29 521 Nederlandse deelname aan vredesmissies

M

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE, DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2015

De huidige Nederlandse bijdrage aan UNMISS loopt eind februari 2015 af. In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet informeren wij u hierbij over het besluit van het kabinet de Nederlandse bijdrage aan UNMISS te verlengen tot 28 februari 2016.

Inleiding

De situatie in Zuid-Sudan blijft schrijnend: gewelddadigheden komen nog steeds voor, ontheemden durven niet terug te keren naar huis, politieke leiders tonen onvoldoende wil om tot een akkoord te komen en de humanitaire gevolgen van de crisis zijn ernstig.

In september 2014 heeft het kabinet de Nederlandse bijdrage aan UNMISS verlengd tot eind februari 2015. Inmiddels is het VN-mandaat van UNMISS op 25 november verlengd tot eind mei 2015. Daarnaast heeft de VN de personele behoeftestelling geëvalueerd. De hoofdprioriteit van UNMISS blijft het beschermen van de burgerbevolking. Het is de verwachting dat het VN-mandaat voor eind mei opnieuw zal worden verlengd.

Op basis van het verlengde mandaat, de ontwikkelingen binnen UNMISS en de huidige situatie in Zuid-Sudan heeft het kabinet besloten de Nederlandse bijdrage van ongeveer 30 personen aan UNMISS te verlengen tot 28 februari 2016, onder voorbehoud van verlenging van het VN-mandaat. De Nederlandse bijdrage staat in het teken van de hoofdprioriteit van UNMISS, namelijk de bescherming van de burgerbevolking. Mocht het VN-mandaat voor begin 2016 wijzigen, bijvoorbeeld omdat de politieke situatie steun aan staatsopbouw weer mogelijk maakt, dan zal de aard van de Nederlandse bijdrage tussentijds opnieuw tegen het licht worden gehouden en wordt de Kamer daarover geïnformeerd.

kst-29521-M
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Gronden voor deelname

Nederland heeft zich sinds de onafhankelijkheid in juli 2011 ingezet voor de opbouw van Zuid-Sudan door middel van ontwikkelingssamenwerking, diplomatie en de ontwikkeling van de veiligheidssector, met als doel het bevorderen van stabiliteit en rechtsorde, veiligheid en economische ontwikkeling. Het oorspronkelijke besluit deel te gaan nemen aan UNMISS vloeide voort uit deze betrokkenheid. Bij de vorige verlenging van de Nederlandse bijdrage aan UNMISS (zie Kamerstuk 29 521 nr. 255) werd reeds geconstateerd dat het uitbreken van de crisis in december 2013 een negatief effect heeft gehad op het behalen van de oorspronkelijke doelen van UNMISS en dat een deel van eerder behaalde resultaten is teniet-gedaan. Ook heeft de crisis gevolgen gehad voor het mandaat, de taken en de samenstelling van de missie. Zo zag UNMISS zich genoodzaakt de steun aan de overheid gericht op staatsopbouw te staken en de inzet te concentreren op de bescherming van de burgerbevolking.

Het kabinet constateert dat het werk van UNMISS cruciaal blijft. De beschermingstaak van UNMISS is van groot belang voor de bevolking van Zuid-Sudan. Dit geldt vooral voor de ontheemden die de beschermde *Internally Displaced Persons* (IDP)-kampen nog niet durven te verlaten en ook voor burgers die humanitaire hulp nodig hebben. Hierbij speelt UNMISS een rol in het creëren van veiligheid bij het transport van de hulp.

Nederland draagt met zijn deelname aan UNMISS direct bij aan de hoofdprioriteit van UNMISS onder het huidige mandaat, te weten de bescherming van de burgerbevolking. De inzet en deskundigheid van Nederlandse militairen en politiefunctionarissen wordt door de VN hoog gewaardeerd. Nederlandse expertise, onder andere op gebied van *community policing* en gender, is van toegevoegde waarde voor UNMISS. Door de proactieve wijze waarop de Nederlandse *Individual Police Officers* hun werk op de kampen voor ontheemden uitvoeren, creëren zij een duidelijke meerwaarde.

Gelet op de schrijnende situatie in Zuid-Sudan, de belangrijke rol die UNMISS daar speelt en de meerwaarde van de Nederlandse bijdrage, heeft het kabinet besloten de bijdrage voort te zetten. Het kabinet kiest, na twee kortere verlengingen, voor een verlenging met een jaar omdat wijzigingen in het mandaat op kortere termijn niet voor de hand liggen en omdat de inzet van UNMISS nog lang nodig zal zijn om Zuid-Sudan weer op de goede weg te helpen. Door met een jaar te verlengen schept Nederland duidelijkheid over zijn betrokkenheid bij Zuid-Sudan en UNMISS.

Politieke ontwikkelingen

Vredesbesprekingen

Het proces om te komen tot een politiek akkoord tussen de conflictpartijen in Zuid-Sudan, aangevoerd door President Kiir en oppositieleider Machar, verloopt moeizaam. De regionale organisatie IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) leidt de vredesbesprekingen Bij zowel de regeringspartij SPLM als de oppositie, SPLM-In Oppositie (SPLM-IO), lijkt de politieke wil te ontbreken om een duurzaam akkoord te bereiken. Beide partijen denken kennelijk dat zij met militaire middelen vooralsnog meer winst kunnen boeken dan aan de onderhandelingstafel.

Als gevolg van geïntensiveerde IGAD-bemiddelingspogingen, met name door de Ethiopische premier Hailemariam Desalegn en Keniaanse

president Kenyatta, werd op 7 november jl. een verklaring aangenomen waarin beide partijen zich opnieuw verbonden aan een staakt-het-vuren. Kiir en Machar kregen vijftien dagen de tijd om hun achterban te consulteren over de afspraken over een overgangsregering. De partijen hebben op 17 december jl. hun besprekingen onder leiding van IGAD in Addis Abeba hervat, nadat de consultaties met enige vertraging waren voltooid. Op 22 december jl. zijn de onderhandelingen opgeschort vanwege Kerst en Nieuwjaar. Voorafgaand aan de top van de Afrikaanse Unie eind januari zullen de onderhandelingen op 29 januari worden voortgezet tijdens een bijeenkomst van de IGAD staatshoofden.

Het belangrijkste discussiepunt betreft de verdeling van de macht tussen Kiir en Machar in een transitieperiode tot aan nieuwe verkiezingen. De partijen zijn het er in principe over eens dat Kiir president blijft en de oppositie de kandidaat voor de nieuwe positie van premier levert. Over de precieze verdeling van bevoegdheden bestaat echter geen overeenstemming. Ook zijn andere kwesties, zoals de integratie van de gewapende rebellen in het nationale leger, nog onderwerp van de bespreking.

Op initiatief van China en met deelname van de Chinese Minister van Buitenlandse Zaken vonden op 12 januari jl. in Khartoum consultaties plaats tussen de strijdende partijen. Deze bijeenkomst, voorgezeten door de Ethiopische IGAD hoofdonderhandelaar Seyoum Mesfin, werd georganiseerd ter ondersteuning van het IGAD proces. Parallel aan het IGAD-proces hebben op initiatief van de Tanzaniaanse regeringspartij Chama Cha Mapinduzi (CCM) van president Kikwete gesprekken tussen de strijdende facties binnen de SPLM plaatsgevonden. Deze «intra-SPLM dialoog» resulteerde op 21 januari jl. in een overeenkomst over hereniging van de SPLM. De overeenkomst adresseert eerdere onenigheid over politieke, organisatorische en leiderschapskwesties binnen de SPLM, dat mede de oorzaak was van het uitbreken van het conflict in december 2013. Hoewel het akkoord een belangrijke stap is op weg naar vrede, staat het intra-SPLM proces los van de IGAD vredesonderhandelingen tussen de regering en gewapende oppositie. Voor het daadwerkelijk bereiken van vrede is de uitkomst van de IGAD besprekingen cruciaal.

Sancties

Internationaal wordt op beide partijen druk gezet om tot een duurzaam en inclusief vredesakkoord te komen. De EU en de VS hebben sinds mei sancties ingesteld tegen militaire leiders, Canada volgde in november. In de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 15 december 2014 heeft de EU uitgesproken bereid te zijn aanvullende persoonsgerichte sancties te overwegen. Ook heeft de RBZ internationale partners opgeroepen om het EU wapenembargo uit 2011 te volgen. In de eerdergenoemde verklaring van 7 november jl. dreigt IGAD de partijen met sancties (de bevriezing van tegoeden, reisbeperkingen en een verbod op wapenhandel) indien de wapenstilstand wordt geschonden. Het *Political and Security Committee* (PSC) van de Afrikaanse Unie (AU) dreigde in een verklaring van 5 december jl. met stevige maatregelen tegen alle partijen die het staakt-het-vuren- blijven schenden. Door de regio opgelegde sancties zullen de grootste impact hebben op de sleutelspelers in het conflict, maar vooralsnog blijft het bij dreigen en heeft de AU noch IGAD sancties ingesteld.

Nederland blijft binnen de EU pleiten voor het uitbreiden van de EU-sanctielijst, zeker indien de partijen in het conflict het politieke proces blijven blokkeren of zich schuldig blijven maken aan ernstige schendingen

van de mensenrechten of schendingen van het staakt-het-vuren. Nederland is bovendien voorstander van een VN-wapenembargo.

Veiligheidssituatie

De situatie blijft in grote delen van Zuid-Sudan gespannen. Het staakt-het-vuren is diverse malen door beide partijen geschonden, vooral in en nabij de Noordoostelijke deelstaten Jonglei, Upper-Nile en Unity. Eind oktober werd enkele dagen hevig gevochten in Bentiu en omgeving. In december en januari waren gevechten in het grensgebied van de deelstaten Jonglei en Upper-Nile. Er zijn geregeld gevechten in de gebieden grenzend aan Sudan.

Beide partijen lijken het regenseizoen te hebben gebruikt om troepen, wapens en munitie aan te vullen en uit te breiden. Beide partijen beschikken dan ook over aanzienlijke middelen. Het terrein is inmiddels goed begaanbaar en na een periode van relatieve rust, neemt de kans op een verdere escalatie van het conflict toe.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie is verder verslechterd en blijft alarmerend. Door het aanhoudende conflict blijft het aantal ontheemden in Zuid-Sudan en vluchtelingen naar de buurlanden gestaag groeien. Sinds de aanvang van het conflict in december 2013 zijn reeds 1,4 miljoen ontheemden en ruim 480.000 vluchtelingen geregistreerd. Ruim 100.000 ontheemden hebben bescherming gevonden in de IDP-kampen die onder bescherming van UNMISS staan en tevens bekend staan als *Protection of Civilians* kampen. De vrijheid van de ontheemden om zich buiten deze kampen te bewegen wordt beperkt door de onveiligheid. In de kampen zijn er spanningen tussen verschillende groepen en een gebrek aan traditionele structuren en sociale controle, waardoor bijvoorbeeld de positie van vrouwen en kinderen kwetsbaar is. Op dit moment verblijft het overgrote deel van de ontheemden bij gastgemeenschappen buiten deze kampen, waar zij enige veiligheid genieten maar hun kostwinning meestal kwijt zijn. Hun afhankelijkheid van de al beperkte hulpbronnen van de gastgemeenschappen, zoals voedselvoorziening of behuizing, maakt deze ontheemden kwetsbaar en ondermijnt de levensvatbaarheid van hun gastgemeenschappen.

Door beperkte toegankelijkheid (vooral in de regentijd) en tegenwerking van de strijdende partijen, blijft het lastig om alle hulpbehoevenden tijdig van de juiste hulp te voorzien. De VN blijft in samenwerking met partners druk zetten op alle partijen om de hulpverlening niet te hinderen. De VN heeft aangekondigd in 2015 naar verwachting 4,1 miljoen mensen te zullen moeten ondersteunen met humanitaire hulp. Het aantal mensen dat risico loopt op voedselonzekerheid zal naar verwachting oplopen tot 2,5 miljoen.

Mandaat en ontwikkelingen UNMISS

Mandaat

Het VN-mandaat van UNMISS is op 25 november door de VN-Veiligheidsraad (VNVR) in resolutie 2187 met zes maanden verlengd tot 30 mei 2015. De taken van UNMISS blijven gelijk, namelijk de bescherming van de burgerbevolking, het monitoren en onderzoeken van mensenrechtenschendingen, het scheppen van voorwaarden voor het verlenen van humanitaire hulp en het ondersteunen van de wapenstilstand.

Aan de bescherming van de burgerbevolking wordt de hoogste prioriteit toegekend. Hieronder vallen verschillende taken, zoals de bescherming van ontheemden in de IDP-kampen en patrouillering in risicogebieden. Er is, net als in het vorige mandaat, ruimte voor bescheiden samenwerking met de Zuid-Sudanese politie, in het kader van het bevorderen van de terugkeer van ontheemden vanuit de IDP-kampen.

Het troepenplafond blijft sinds februari 2014 gehandhaafd op 12.500 militairen en 1.323 politiefunctionarissen.

Steun aan staatsopbouw vormt geen onderdeel van de geautoriseerde taken van UNMISS. Dit is conform de verwachting; een herintroductie van deze steun werd alleen verwacht wanneer er een geloofwaardig politiek akkoord zou liggen, op basis waarvan verder zou kunnen worden gewerkt aan de institutionele opbouw van Zuid-Sudan. Tot op heden is van een dergelijk akkoord geen sprake.

Daarnaast onderstreept de VNVR in de resolutie de noodzaak om te komen tot een duurzame oplossing voor de grote aantallen ontheemden, evenals het belang om vanuit de missie veel in contact te treden met gemeenschappen in de IDP-kampen en daarbuiten. Ook roept de VNVR troepen- en politie leverende landen op het aantal vrouwen UNMISS te verhogen, onder andere met het oog op de genderproblematiek in Zuid-Sudan.

Ontwikkelingen UNMISS

Uitkomsten evaluatie personele behoeftestelling

Na de wijziging van het mandaat op 27 mei 2014 kondigde de VN een evaluatie aan van de organisatie van UNMISS, waaronder de evaluatie van de personele behoeftestelling. Doel hiervan was de organisatie van UNMISS te laten aansluiten op de nieuwe taken van de missie. De evaluatie is de afgelopen maanden uitgevoerd en in verschillende documenten van de VN uitgewerkt, waaronder de reguliere voortgangsrapporten van de SGVN en het militaire *Concept of Operations* van UNMISS. In de praktijk is de organisatie van de missie geleidelijk aangepast aan de nieuwe omstandigheden. Zo werd, spoedig nadat een deel van de bevolking zijn toevlucht zocht op de VN-kampen, een groot deel van de capaciteit van UNMISS ingezet om deze te beschermen. Inmiddels wordt het merendeel van de capaciteit ingezet voor de bescherming van de burgerbevolking, de hoofdprioriteit van UNMISS. Ook was het troepenplafond in februari 2014 reeds verhoogd. Sindsdien neemt het aantal troepen gefaseerd toe.

Concreet is de missie, in overeenstemming met de uitkomsten van het evaluatieproces, de afgelopen periode op de volgende punten verder aangepast:

- De verhouding binnen UNPOL (het politie-onderdeel van UNMISS) is aangepast; er zijn meer *Formed Police Units* (FPU's) nodig in de IDP-kampen en minder *Individual Police Officers* (IPO's) dan onder het vorige mandaat, waar staatsopbouw nog een onderdeel van was.
- Een aantal stafposities in zowel de militaire tak van UNMISS als UNPOL, dat betrekking had op steun aan staatsopbouw, is komen te vervallen.
- Het aantal *enablers* en bijbehorend personeel wordt vergroot. Hierbij gaat het vooral om extra helikopters.

De wijzigingen van de personele capaciteit zijn nog niet volledig, omdat het *force generation* proces moeizaam verloopt. Het troepenplafond is

daardoor nog niet bereikt. In december jl. telde UNMISS ruim 10.000 militairen en ruim 1.000 politiefunctionarissen. De extra troepen worden gefaseerd ontplooid. Met de komst van het laatste deel van een Keniaans bataljon werd eind november de tweede ontplooiingsfase voltooid. In de derde fase worden een Chinees infanterie bataljon ontplooid en vijf helikopters van Rwanda en Ethiopië. Ook een *riverine force unit,* ter bescherming van (humanitaire) transporten over de Nijl, moet worden ontplooid.

Patrouilles

In zijn voortgangsrapportage van november jl. kondigt de SGVN aan dat het aantal patrouilles in gebieden rondom de IDP-kampen en in kwetsbare gebieden daarbuiten zal toenemen. Op basis van *early warning* indicatoren moet in kaart worden gebracht in welke gebieden bescherming van de burgerbevolking nodig is. UNMISS wil flexibeler zijn in de inzet van patrouillecapaciteit, zodat een groter deel van de bevolking kan worden bereikt. Helikopters moeten de flexibele inzet van troepen bevorderen. Dit laat onverlet dat in zijn totaliteit de patrouillecapaciteit van UNMISS voor een effectieve presentie in alle risicogebieden te beperkt is (zie ook onder «haalbaarheid»).

Community Policing in het kader van terugkeer van ontheemden

Zowel in het VN-mandaat als het recente voortgangsrapport van de SGVN over UNMISS wordt de noodzaak onderstreept van een duurzame oplossing voor de vele ontheemden. Hoewel zowel UNMISS als de humanitaire organisaties er alles aan doen om de levensomstandigheden in de IDP-kampen te verbeteren, biedt dit op de lange termijn geen duurzame oplossing. Momenteel durft het grootste deel van de ontheemden niet terug te keren naar zijn woonplaats vanwege de aanhoudende gewelddadigheden. UNMISS onderzoekt de mogelijkheden om, mede in samenwerking met de Zuid-Sudanese politie, door middel van *community policing* de veiligheidssituatie in (delen van) steden te verbeteren. Zeker is dat de terugkeer van ontheemden een kwestie van de lange adem zal zijn, mede omdat het wantrouwen tegen de politie, en tegen andere stammen, veelal diepgeworteld is.

Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp

Afgelopen jaar is de Kamer regelmatig geïnformeerd over de manier waarop de Nederlandse OS-inzet is aangepast naar aanleiding van de geweldsuitbarstingen in Zuid-Sudan (zie ook Kamerstukken met kenmerk 2014.241414, -371267, -598601 en -667323). Eén van de belangrijkste aanpassingen was de opschorting van programma's die direct gericht zijn op de opbouw van de capaciteiten van de Zuid-Sudanese centrale overheid. Zoals eerder gesteld wordt de uitvoering van de overige projecten meestal (ernstig) vertraagd en belemmerd als gevolg van de verslechterde veiligheidssituatie. Zoals toegezegd door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking tijdens het algemene overleg op 4 december jl. over Zuid-Sudan, ontvangt de Kamer aan het eind van het eerste kwartaal van 2015 een brief met de stand van zaken van de OS-inzet.

Zuid-Sudan is een van de focuslanden van ons Nationale Actieplan ter implementatie van VNVR-resolutie 1325 over de rol van vrouwen in conflictsituaties. Mede in dat licht, steunt Nederland sinds 2012 de inzet van drie NGO's om Zuid-Sudanese vrouwen beter te laten deelnemen aan politiek- of vredesoverleg.

De Kamer wordt op korte termijn nader geïnformeerd over de Nederlandse inzet op humanitair terrein in 2015 (zowel over het reguliere noodhulpbudget als het Relief Fund). Het ligt in de lijn der verwachting dat Zuid-Sudan ook in 2015 een prominente plaats in deze plannen zal innemen, gezien de ernst van de humanitaire crisissituatie.

Nederlandse bijdrage aan UNMISS

De Nederlandse bijdrage aan UNMISS betreft momenteel 26 personen. Zoals in de vorige brief is uiteengezet, heeft Nederland de afgelopen periode ingezet op meer geografische en thematische focus van de Nederlandse bijdrage. De Nederlanders zijn inmiddels geplaatst op vier IDP-kampen in plaats van zes. Een thematische focus op immigratie en *community policing* is tot stand gebracht en aandacht voor gender wordt de komende periode waar mogelijk uitgebreid. Momenteel zijn zeventien Nederlandse *Individual Police Officers* (IPO's) geplaatst bij UNPOL: twaalf militairen van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en vijf civiele politiefunctionarissen. Twaalf IPO's zijn ingezet voor taken ter bescherming van ontheemden, verspreid over vier IDP-kampen, drie als immigratie-officier op de luchthaven van Juba en twee bij de *Diplomatic Police Unit*, tevens in Juba. Het werk van de Nederlandse IPO's op de IDP-kampen concentreert zich voor een deel op *community policing*, waarbij er aandacht is voor gender. De IPO's helpen mee aan de bescherming van kwetsbare groepen op de kampen, waaronder vrouwen en kinderen. Er wordt onder meer met de ontheemden gesproken over huiselijk geweld en er zijn trainingen gegeven op het gebied van gender. Op het hoofdkwartier van UNMISS zijn vijf Nederlandse stafofficieren werkzaam. Eén officier wordt ingezet als luchtverkeersleider en twee *Military Liaison Officers* (MLO's) onderhouden namens UNMISS contacten met militaire partijen in het veld, waaronder de regeringstroepen (SPLA). Ten slotte is een militair belast met de ondersteuning van de Nederlandse militairen en politiefunctionarissen in UNMISS.

Door de wijze waarop de Nederlandse IPO's hun werk ter bescherming van de burgerbevolking in de IDP-kampen uitvoeren, creëren zij een duidelijke meerwaarde. Zo leggen de Nederlanders bijvoorbeeld veel contact met de *community elders* in de kampen en weten zij mede hierdoor regelmatig gespannen situaties te kalmeren. Daarnaast dragen zij kennis van mensenrechten en deconflicterend optreden over op UNPOL-personeel uit andere landen. Ook heeft Nederland, op verzoek van de VN, geholpen bij het droogleggen van het IDP-kamp bij Bentiu met het installeren van extra waterpompen en technische advisering. Nederland werkt verder aan een structurele oplossing, zodat het kamp niet opnieuw zal onderstromen.

Het kabinet handhaaft het komende jaar de bijdrage van in totaal ongeveer 30 personen aan UNMISS. Dit is een combinatie van militairen en civiele politiefunctionarissen. De flexibiliteit van deze bijdrage blijft van belang. Nederland streeft er naar zijn bijdrage zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften en plannen van UNMISS en op thema's waar Nederland het meest te bieden heeft, om zo een optimale bijdrage te kunnen leveren. Ook biedt een flexibele instelling meer mogelijkheden om in te springen op het moment dat strategische posities in de missie vrijkomen. Nederland blijft trachten één of meer strategische posities in de staf van UNPOL te bezetten. Thema's die voor Nederland prioriteit hebben en die goed aansluiten bij de Nederlandse expertise en de behoeften van UNMISS, zijn gender, *community policing* en immigratie.

Samenhang

Sinds het uitbreken van de crisis is, zoals bekend, het karakter van de totale Nederlandse bijdrage in Zuid-Sudan veranderd. Waar Nederland sinds de onafhankelijkheid, in het kader van de geïntegreerde benadering, via verschillende kanalen bijdroeg aan de opbouw van Zuid-Sudan, is na de crisis de directe steun aan de centrale overheid opgeschort. De huidige Nederlandse inzet in Zuid-Sudan staat in het teken van het steunen van de bevolking en het helpen scheppen van voorwaarden voor hernieuwde stabiliteit in het land. De Nederlandse bijdrage aan UNMISS richt zich nu primair op de bescherming van de burgerbevolking in plaats van op staatsopbouw.

De OS-programma's gericht op het verbeteren van leefomstandigheden van de bevolking gaan door en Nederland levert ook een bijdrage aan humanitaire hulp die sinds de crisis in toenemende mate nodig is. Nederland ondersteunt de IGAD-vredesbesprekingen met financiële middelen en met de inzet van een Nederlander als waarnemer bij de IGAD *Monitoring and Verification Mission* (MVM) die toeziet op de naleving van het staakt-het-vuren.

Militaire aspecten UNMISS

Deelnemende landen

Afrikaanse en Aziatische landen leveren de grootste bijdragen aan de militaire tak van UNMISS en de FPU's van UNPOL. Westerse landen leveren vooral een bijdrage aan UNPOL, staven en de civiele tak van UNMISS. Onder andere Australië, Canada, Duitsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden leveren onder het huidige mandaat een bijdrage aan UNPOL of vervullen staffuncties, waaronder *Military Liaison Officers* (MLO's).

Haalbaarheid

Het hoofddoel van de missie, bescherming van de burgerbevolking, is zeer ambitieus gezien de grootte van het land, de vele mensen die bescherming nodig hebben en de relatief beperkte omvang van UNMISS. Bescherming van de burgerbevolking door UNMISS in de IDP-kampen op VN-terrein is in de huidige situatie haalbaar; hier zet UNMISS de meeste capaciteit voor in. De haalbaarheid van de missie op dit punt is mede afhankelijk van de opstelling van de conflictpartijen. Momenteel worden de IDP-kampen gerespecteerd. De meeste troepen zijn geconcentreerd rondom de IDP-kampen, waar zich ongeveer tien procent van de ontheemden bevindt. Wel kan met het toenemen van het aantal troepen meer worden gepatrouilleerd buiten de IDP-kampen. Het is voor UNMISS echter onmogelijk in heel het land bescherming te bieden.

De opstelling van de conflictpartijen ten opzichte van UNMISS is niet consistent. Enerzijds wordt UNMISS geaccepteerd en is zij voor geen van de strijdende partijen een direct doelwit. Anderzijds zijn er regelmatig beperkingen van de bewegingsvrijheid van de missie en zijner schendingen van de *Status of Force Agreement (*SOFA).

Wijze van optreden

Het militaire *Concept of Operations* (CONOPS) is door UNMISS en DPKO afgestemd op de mandaatswijziging van mei 2014. In het daarop volgende vernieuwde militaire operatieconcept zijn de gemandateerde taken uitgewerkt. Het CONOPS kent drie fasen. Fase 1 (*Surge Operations*) betreft

de huidige fase van de missie. Deze fase kenmerkt zich onder andere door het inbrengen van versterkingen, het introduceren van sectorhoofdkwartieren en meer optreden buiten de UNMISS-bases. Het gros van de eenheden wordt ingezet voor de bescherming van de burgerbevolking, terwijl een deel wordt ingezet ten behoeve van de *Monitoring and Verification Teams* (MVT's) van IGAD, die toezien op de naleving van de wapenstilstand. UNMISS ondersteunt met haar middelen humanitaire hulp, onder andere door op verzoek humanitaire konvooien te beschermen. Geniemiddelen worden ingezet om de leefomstandigheden van de ontheemden in de IDP-kampen te verbeteren.

De overgang naar fase 2 (*Stabilisation and Consolidation*) is afhankelijk van de ontwikkelingen in Zuid-Sudan. Deze fase zal kunnen ingaan wanneer er een geloofwaardig politiek akkoord is gesloten en de situatie in Zuid-Sudan stabiliseert. De nadruk blijft in fase 2 liggen op bescherming van de burgerbevolking, maar de ondersteunende taken zouden kunnen gaan verschuiven naar *Disarmament Demobilisation and Reintegration* (DDR), *Security Sector Reform* (SSR) en ontwikkeling van *Rule of Law*. Fase 3 betreft de voltooiing van de missie en *redeployment*.

Ook de organisatie en het optreden van UNPOL zijn aangepast aan de huidige situatie in Zuid-Sudan. In de IDP-kampen is UNPOL verantwoordelijk voor de veiligheid. De IPO's, nu voornamelijk werkzaam in de IDP-kampen, houden toezicht op de naleving van de VN-regels op de kampen. Zij werken hierbij samen met de *community leaders*. De FPU's, de gewapende arm van UNPOL, zijn verdeeld over de grootste IDP-kampen, zijnde Bor, Bentiu, Juba en Malakal. De militaire tak van UNMISS is verantwoordelijk voor de beveiliging van de kampen van buitenaf. Om de activiteiten van de militaire tak, de FPU's en de IPO's op elkaar af te stemmen zijn op de grotere IDP-kampen *Tactical Operation Centra* (TOC) opgericht.

Geweldsinstructie

De IPO's vervullen hun werkzaamheden ongewapend. Voor hen geldt wel het recht op zelfbescherming. Met het oog op het gebruik, in geval van nood, van de door Nederland ingevlogen wapens (zie Kamerstuk 29 521 nr. 247), is een veiligheidsinstructie opgesteld.

Stafofficieren en *Military Liaison Officers* maken deel uit van de militaire component van UNMISS, waarop de *Rules of Engagement* (ROE) en bijbehorende geweldsinstructie van UNMISS van toepassing zijn. De ROE zijn voldoende robuust om de voorziene taken uit te voeren.

Bevelstructuur

De bevelsstructuur van UNMISS is overzichtelijk. De missie wordt aangestuurd door de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN (SVSG), Ellen Løj. UNPOL staat onder leiding van de *Police Commissioner*. Het militaire deel wordt aangestuurd door de *Force Commander* (FC). Beiden vallen direct onder de SVSG. UNMISS werkt aan de inrichting van vier regionale sectorhoofdkwartieren, ter verbetering van de aansturing van de troepen.

In de IDP-kampen van de VN ligt de eindverantwoordelijkheid bij de *State Coordinator*. Ook de *State Coordinators* vallen onder de SVSG. De UNPOL *State-Advisor* is verantwoordelijk voor het werk van UNPOL op de kampen. Vervolgens sturen teamleiders de IPO's aan. In de praktijk is de aansturing van het werk in de IDP-kampen op het gebied van communicatie en heldere taakverdeling vaak nog voor verbetering vatbaar.

De Commandant der Strijdkrachten behoudt *Full Command* over de Nederlandse uitgezonden militairen en eenheden. Een van de stafofficieren treed op als *Senior National Representative* (SNR).

Risico's

Dreiging

De veiligheidssituatie vanaf september tot en met december 2014 is in grote delen van Zuid-Sudan relatief rustig geweest. Enerzijds komt dit doordat er in deze periode besprekingen werden gehouden tussen de SPLA en de SPLA-IO en er vanaf eind oktober een staakt-het-vuren gold dat gedeeltelijk in acht werd genomen. Anderzijds hebben het regenseizoen en de hieraan gekoppelde slechte begaanbaarheid van het terrein een rol gespeeld. Deze relatief rustige periode is niet indicatief voor de te verwachten veiligheidssituatie vanaf begin 2015.

Alles wijst er op dat de beide partijen de droge periode, vanaf januari 2015, zien als het moment om troepen te verplaatsen en opnieuw gevechten aan te gaan. Vanaf januari 2015 is dan ook een toename van de gevechten tussen de regeringstroepen (SPLA) en troepen van de oppositie (SPLA-IO) te verwachten. Het is mogelijk dat de SPLA-IO in staat zal blijken de rebellie ook buiten de Nijl-regio uit te breiden, door gebruik te maken van onvrede onder de bevolking over het Kiir regime.

De gewelddadigheden van het afgelopen jaar hebben geresulteerd in de verregaande polarisatie tussen verschillende bevolkingsgroepen en hebben de gewoonte van revancheren aangewakkerd. In dit klimaat kunnen incidenten al snel een sneeuwbaleffect hebben. Ook in kampen voor ontheemden is de sfeer veelal grimmig en kunnen kleine incidenten gemakkelijk escaleren.

Op de meeste IDP-kampen is sprake van onrust en geweldsincidenten. Dit geldt met name voor de kampen in Juba, Bentiu en Malakal, waar verschillende bevolkingsgroepen dicht op elkaar leven. Sinds september 2014 zijn er verschillende gewelddadige incidenten geweest waarbij UNMISS-personeel betrokken is geraakt. Zo was er op 28 november jl. een incident op het terrein van het *UN House* in Juba. De aanleiding was een geëscaleerd geschil tussen vluchtelingen. De VN kwam tussen beide, waarbij zes UNPOL-ers en 25 vluchtelingen gewond raakten. Echter, UNMISS is geen direct doelwit van de gewapende strijdgroepen.

Het is mogelijk dat UNMISS-personeel bij de uitvoering van haar taken, vooral taken met betrekking tot de bescherming van de burgerbevolking, tussen twee vuren terecht komt, of onbedoeld het slachtoffer wordt van gewelddadigheden. Dit risico geldt met name voor bevolkingscentra in delen van Unity, Jonglei en Upper-Nile, en bij Nuer-woongebieden waar zich strijders bevinden die niet tot de Nuer bevolkingsgroep behoren. Het zelfde geldt voor locaties elders in Zuid-Sudan met grotere Nuer-gemeenschappen, zoals in de IDP-kampen op VN-terrein. Daarnaast bestaat het risico dat leden van UNMISS het slachtoffer worden van criminele activiteiten, in het bijzonder in hiervoor genoemde gebieden en Juba.

De kans op een gewapend treffen in Zuid-Sudan tussen de regering en de rebellen is groot. Het Nederlandse personeel kan hier onbedoeld het slachtoffer van worden. Niettemin wordt de dreiging voor de Nederlanders binnen UNMISS, voortkomend uit de analyse van de huidige veiligheidssituatie (inclusief de gevolgen van sociale onrust), voor de deelstaten Upper-Nile, Unity en Jonglei (*Malakal, Bor*) momenteel beoordeeld als matig. In *Juba, Turalei Kwacjok* en *Wau* wordt, gezien het

escalatiepotentieel van kleinere incidenten en de toegenomen activiteiten van rebellen buiten de Nijl-regio, de dreiging eveneens beoordeeld als matig. De grond-lucht dreiging voor UNMISS-personeel wordt beoordeeld als verwaarloosbaar. De dreiging voortkomend uit criminaliteit wordt beoordeeld als laag tot matig.

Veiligheidsmaatregelen

Het *United Nations Department for Safety and Security* (UNDSS) is verantwoordelijk voor de monitoring, beoordeling en waarborging van de veiligheid van ongewapend VN-personeel. De VN is voorts in voorkomend geval verantwoordelijk voor besluitvorming over en uitvoering van een evacuatie van het VN-personeel. In het uiterste geval, indien de veiligheid onvoldoende wordt gewaarborgd, kan de Minister van Defensie besluiten de Nederlandse militairen aan UNMISS te onttrekken. De Minister van Veiligheid en Justitie behoudt deze mogelijkheid voor de civiele politiefunctionarissen. De Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie volgen de veiligheidssituatie in Zuid-Sudan en de regio nauwgezet.

Medische en sanitaire risico's

In Zuid-Sudan geldt een verhoogd medisch risico vanwege de zware klimatologische omstandigheden, diverse tropische ziekten en de beperkte hygiënische voorzieningen. De lokale medische faciliteiten zijn vaak van basale kwaliteit en ontoereikend. UNMISS beschikt over eigen medische faciliteiten en de nodige transportcapaciteit om zieken en gewonden te kunnen vervoeren. De VN heeft de medische faciliteiten, die na het uitbreken van de crisis in december 2013 beneden gewenst peil waren gezakt, weer op niveau gebracht. Op alle locaties waar Nederlands personeel momenteel is geplaatst, zijn aanvaardbare eerstelijns medische faciliteiten aanwezig. Daarnaast beschikt UNMISS over vier tweedelijns medische faciliteiten waar chirurgische ingrepen kunnen worden verricht.

Nederlands personeel wordt tijdens de voorbereiding op de uitzending voorgelicht over de medische risico's en de persoonlijke maatregelen om deze te minimaliseren. Tevens worden de militairen en civiele politiefunctionarissen voorzien van aanvullende persoonlijke medische uitrusting.

Zuid-Sudan is geen land waarvoor een directe dreiging van besmetting met ebola geldt. Niettemin heeft UNMISS, in samenwerking met de WHO, een aantal preventieve maatregelen in werking gesteld om besmetting te voorkomen.

Nazorg militairen en politie

Voor deze missie zijn voor de uitgezonden militairen en politiefunctionarissen de geldende regelingen van respectievelijke organisaties van toepassing. Indien noodzakelijk of gewenst kunnen leden van het Sociaal Medisch Team (SMT), dat toeziet op het welzijn van de militairen, worden ingezet in het missiegebied, ook ten behoeve van politiefunctionarissen.

Financiering

De totale uitgaven voor de Nederlandse bijdrage aan UNMISS, voor de periode van 1 maart 2015 tot 1 maart 2016, worden geraamd op € 2,3 miljoen. De totale additionele uitgaven voor de inzet van maximaal 25 militairen zijn geraamd op € 1,8 miljoen, waarvan in 2015 € 1,4 miljoen en in 2016 € 400.000. Daarnaast zijn de uitgaven voor de (na)zorg van militairen voor de totale periode naar schatting € 25.000. Deze uitgaven

komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV). De additionele kosten voor de inzet van civiele politiefunctionarissen komen ten laste van de beschikbare HGIS-middelen op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en bedragen naar verwachting € 500.000.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten